

الدورة التدريبية العليا الرابعة المؤهلة للترقية
إلى الفئة الثانية لموظفي الفئة الثالثة من الفنيين

القانون الإداري الخاص

القاضي نادين رزق

الرئيسة ناديا الحجار

القاضي مليكة منصور

إدارة المعهد الوطني للإدارة غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذا المقرر

٢٠١٦

الفهرس

٣	الفصل الأول
٣	الاستملاك
٣	مراحل الاستملاك
٣	١. المرحلة الأولى: المنفعة العامة
٧	٢. مرحلة تحديد التعويض
٩	٣. مرحلة إيداع التعويض ووضع اليد ونقل الملكية
٩	طوارئ الاستملاك
٩	١. فضلات الطرق والساحات العامة
٩	٢. استملاك كامل العقار
١٠	٣. العدول عن الاستملاك وطلب الاسترداد
١٠	٤. الإشغال المؤقت
١١	الفصل الثاني
١١	المصادرة
١١	١. تعريفها
١١	٢. المصادرة والاستملاك
١١	٣. أنواع المصادرة
١٣	٤. الرقابة القضائية على المصادرة
١٤	الفصل الثالث
١٤	الأشغال العامة
١٤	١. تعريف الشغل العام
١٤	٢. تعريف المنشأ العام
١٥	٣. طرق تنفيذ الأشغال العامة
١٥	٤. قضايا الأشغال العامة
١٧	الفصل الرابع
١٧	التنظيم المدني
١٧	الأدوات القانونية التي يتم بموجبها تنظيم المدن والقرى

الفصل الأول الاستملاك

حق الملكية هو من الحقوق التي كفلها الدستور ووضعها في حماية القانون بحيث منع المسّ بها إلا لغاية المنفعة العامة ولقاء تعويض عادل، وذلك بموجب المادة ١٥ منه التي نصت على أن: «الملكية في حمي القانون، فلا يجوز أن يُنزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة، في الأحوال المنصوص عليها في القانون، وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً».

الأهمية التي يعطيها الدستور للملكية الفردية كبيرة بحيث أن نزعها لا يجوز إلا عندما تتطلب المنفعة العامة ذلك، كما أن تحقق هذا الشرط لا يكفي بل يجب أن يقترن بالتعويض على المالك المنزوعة منه ملكيته، تعويضاً عادلاً. كل ذلك يتم في الأحوال التي ينص عليها القانون، وهذا ما يتحدث عنه قانون الاستملاك.

مراحل الاستملاك

يبدأ الاستملاك بمرحلة أولى هي المنفعة العامة، تليها المرحلة الثانية المتعلقة بتحديد التعويض، وينتهي بالمرحلة الثالثة وهي إيداع التعويض ووضع اليد ونقل الملكية.

١. المرحلة الأولى: المنفعة العامة

١- تحديد المنفعة العامة:

لم يتضمن قانون الاستملاك تحديداً معيناً للمنفعة العامة، تاركاً المجال أمام الاجتهاد لاعتماد المعايير المناسبة. وهذا أمر طبيعي ومستحسن لأنه من غير الممكن مسبقاً تحديد المجالات أو المشاريع التي يمكن القول بأنها تحقق المنفعة العامة ولأن المنفعة العامة تتطور مع تطور حاجات المجتمع. المهم أن الاستملاك يجب أن يتم لمنفعة عامة وليس لمنفعة خاصة، أو بعبارة أخرى، أن تكون المنفعة العامة هي الهدف الأساسي للاستملاك.

٢- إعلان المنفعة العامة:

تقرّر المنفعة العامة بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص المبني على طلب الإدارة المعنية أو البلدية أو الهيئة الاختيارية في القرية التي لا بلدية فيها، أو المؤسسة العامة أو صاحب الامتياز. ويمكن للإدارة العامة والبلديات استملاك عقارات لمصلحة أشخاص عينهم القانون. (المادة ٢ من قانون الاستملاك رقم ٩١/٥٨)

هذا بالنسبة للاستملاك العادي، أما بالنسبة إلى الاستملاك التخطيطي فقد نص قانون الاستملاك (المادة ٤٧) على أنه "يتم إنشاء الطرق والساحات العامة وتقويمها وتوسيعها بموجب تخطيط يصدق بمرسوم يقوم مقام مرسوم إعلان المنفعة العامة".

إذاً هناك نوعان من الاستملاك: استملاك عادي يتعلق بسائر المشاريع المعتبرة من المنافع العامة (أبنية للإدارات والمؤسسات العامة، مدارس، خطوط كهربائية ومحطات إنتاج...)، وهناك استملاك تخطيطي، أي تخطيط يتطلب تنفيذه استملاك عدد من العقارات أو أجزاء العقارات بهدف إنشاء الطرق والساحات العامة وتقويمها وتوسيعها.

تجدر الإشارة هنا إلى أنه طالما لم تتم المصادقة على التخطيط المعدّ لمنطقة معينة، أي طالما لم يصدر المرسوم اللازم، يبقى التخطيط غير نافذ ومجرداً من أي مفعول قانوني.

٣- مضمون مرسوم إعلان المنفعة العامة:

يتضمن مرسوم الاستملاك تحديد المشروع الذي يعتبر من المنافع العامة، والذي من أجله يحصل الاستملاك، كما يتضمن أسماء الجهة أو الجهات المستفيدة منه، والعقارات والحقوق والتي يشملها، كما يتضمن المدة التي يجب أن يتم خلالها الاستملاك.

٤- وسائل النشر والإعلان:

تتم إجراءات نشر وإعلان مرسوم الاستملاك ومرفقاته (الإيداع لدى الإدارة المختصة والنشر في الجريدة الرسمية والاصق في مركز البلدية، والتبليغ الشخصي بالنسبة للاستملاك العادي والتسجيل في السجل العقاري). والغاية من هذه الإجراءات هي إعلام أصحاب العلاقة لتمكينهم من الاطلاع ومعرفة مدى تأثير الاستملاك على حقوقهم. المهم هو أن هذه المعاملات هي لاحقة لصدور المرسوم وبالتالي فإن عدم التقيد بها، في حال حصوله، لا يؤثر على صحة المرسوم وقانونيته ولا يشكل ذلك عيباً يؤدي إلى إبطال المرسوم. ويقتصر مفعول عدم التقيد بمعاملات النشر والإعلان على عدم سريان المرسوم تجاه أصحاب العلاقة إلا بعد حصولها.

٥- المستفيدون من الاستملاك:

حددت المادة الثانية من قانون الاستملاك (رقم ٩١/٥٨) المستفيدين من إعلان المنفعة العامة وهم:

- الإدارات العامة.
- البلديات.
- الهيئات الاختيارية في القرى التي لا بلديات فيها.
- المؤسسات العامة.
- أصحاب الامتياز.
- الأشخاص الذين عيّنه القانون.

٦- الأموال والحقوق التي يجوز نزع ملكيتها للمنفعة العامة:

تستملك العقارات أو أقسامها، وتنشأ عليها حقوق ارتفاق لمصلحة الإدارة (كمنع البناء عليها بسبب قربها من منشأ عام أو موقع معين)، كما يجوز أن يستملك ما لمالك العقار من حقوق في الفضاء الذي يعلوه (لمد خطوط التوتر مثلاً) وفي الباطن الذي هو تحت سطحه (لمد شبكات أو لإنشاء المترو مثلاً). كما تستملك الحقوق العينية العقارية.

إن استملاك الحقوق العينية العقارية (الارتفاق، الانتفاع...) لا يؤدي إلى تملكها، بل إلى إسقاطها وإغائها.

٧- آثار إعلان المنفعة العامة:

إن مرسوم إعلان المنفعة العامة (الاستملاك العادي) لا يؤدي بحدّ ذاته إلى نزع الملكية الخاصة، وبالتالي يبقى المالك واضعاً يده على ملكه يتصرف به كما يشاء ويستثمره كما يشاء ويحق له بيعه من الغير، غير أن الشاري يبقى ملزماً بنتائج الاستملاك إذا ما تقرر تنفيذ هذا الاستملاك. كل ما في الأمر أن المرسوم يفتح المجال أمام السلطة لاكتساب الملكية عن طريق اتباع الأصول المحددة للاستملاك.

ومرسوم تصديق التخطيط (الاستملاك التخطيطي) يمنع المالك من إقامة بناء على أرضه ضمن حدود التخطيط كما يمنعه من زيادة الإنشاءات الموجودة أو من تقويتها. ويسمح له فقط، بعد انقضاء خمس سنوات على صدور مرسوم تصديق التخطيط بصيانة وتدعيم الأبنية القائمة على عقاره لإبقائها صالحة للاستعمال، (بموجب رخصة مسبقة).

٨- مدة العمل بمرسوم إعلان المنفعة العامة

أولاً: في الاستملاك العادي:

يعين المرسوم المدة القصوى التي يجب أن تباشر خلالها معاملات الاستملاك، على أن لا تتجاوز ثماني سنوات من تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية.

إن انصرام المهلة يؤول إلى فقدان الركيزة القانونية التي بنى عليها مرسوم الاستملاك ويؤدي إلى زوال المنفعة العامة.

يلاحظ أن القانون التعديلي الصادر في ٢٠٠٦/١٢/٨ نص على جواز إصدار مراسيم استملاك متعلقة بالآثار وحدد لها مدة قصوى لسريانها (ثلاث سنوات قابلة للتمديد) مغايرة للمدة القصوى لسريان مراسيم الاستملاك الأخرى العادية أو التخطيطية، مع الإشارة إلى أن الاستملاك المتعلق بالآثار كان يتم قبل صدور هذا التعديل بموجب قانون الآثار الصادر بموجب القرار التشريعي رقم ١٦٦/ل.ر. تاريخ ١٩٣٣/١١/٧ المتعلق بنظام الآثار القديمة الذي أجاز نزع ملكية عقار مسجل أو مقترح تسجيله على لائحة الأبنية الأثرية بموجب مراسيم استملاك عادية.

ثانياً: في الاستملاك التخطيطي:

كان قانون الاستملاك ينص على أن يبقى مرسوم تصديق التخطيط ساري المفعول ما لم يعدل أو يلغى.

إلا أنه مع التعديل الصادر سنة ٢٠٠٦ أصبحت مراسيم التخطيطات مقيّدة بمهل محددة تحت طائلة سقوطها مثلها مثل مراسيم الاستملاك العادي.

يبقى إذاً مرسوم التخطيط ساري المفعول اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية لمدة عشر سنوات قابلة للتمديد مرة واحدة لمدة ثلاث سنوات على الأكثر.

إذا انقضت هذه المدة ولم تقرر الإدارة المعنية المباشرة في تنفيذ الاستملاك الناجم عنه التخطيط اعتبر مرسوم تصديق التخطيط كأنه لم يكن وبدون أي مفعول ووجب على الإدارة المختصة، بمبادرة منها أو بناءً لطلب من صاحب العلاقة، أن تطلب من أمين السجل العقاري ترقيين القيود الناتجة عنه.

خلال مدة خمس سنوات اعتباراً من تاريخ نشر مرسوم التخطيط يحق للإدارة المستملكة، إذا كانت أقسام العقارات المصابة بالتخطيط أراضي غير مبنية، أن تعدد إلى تنفيذ الأشغال موضوع التخطيط لقاء تسديد بدل إشغال إلى المالك.

حدد المشترع مدة قصوى لمراسيم التخطيط النافذة قبل تاريخ نشر القانون الصادر سنة ٢٠٠٦ وقد ميّز بين ثلاث حالات:

أ- مراسيم التخطيط التي لم يمض على تاريخ صدورها عشرون سنة والتي تبقى سارية المفعول ومعمولاً بها، على ألا تزيد مدة نفاذها عن ٢٥ سنة.

ب- مراسيم التخطيط التي مضى على صدورها أكثر من عشرين سنة والتي تبقى سارية المفعول ومعمولاً بها خمس سنوات من تاريخ نشر هذا القانون.

ج- مراسيم توسيع الطرق القائمة التي حددت مهلة العمل بها بخمس عشرة سنة إضافية.

٩- آثار إعلان المنفعة العامة

أولاً: في الاستملاك العادي

إن مرسوم اعلان المنفعة العامة لا يؤدي بحد ذاته إلى نزع الملكية الخاصة. وبالتالي يبقى المالك واضعاً يده على ملكه يتصرف به كما يشاء. ويستثمره كما يشاء، ويحق له بيعه أيضاً من الغير، غير أن الشاري يبقى ملزماً بنتائج الاستملاك إذا ما تقرر تنفيذ هذا الاستملاك. وكل ما في الأمر، أن مرسوم اعلان المنفعة العامة يفتح المجال أمام السلطة لاكتساب الملكية. عن طريق اتباع الأصول المحددة للاستملاك.

ثانياً : في الاستملاك التخطيطي

تكون العقارات المبنية الداخلة ضمن رسم تخطيط الطرق والمساحات العامة مقضياً عليها بالقصر بحكم التخطيط فلا يجوز القيام بأشغال لإضافة بناء عليها، وللإدارة أن تزيل تلك الأشغال في حال حصولها بالطرق الإدارية.

إلا أنه يسمح للمالك، بعد انقضاء خمس سنوات على صدور مرسوم تصديق التخطيط بصيانة وتدعيم الأبنية القائمة على عقاره لإبقائها صالحة للاستعمال.

رغم ذلك يبقى المالك حراً بالتصرف بملكه، أي ببيعه من الغير مع وجود التخطيط. كما أن العقار المرتفق بتخطيط يبقى على ملكية صاحبه وعهده ومسؤوليته حتى صدور الأمر بوضع اليد.

١٠- طرق المراجعة ضد مرسوم اعلان المنفعة العامة

إن المراسيم التي تعلن المنفعة العامة أو تصدق على التخطيط هي قرارات إدارية نافذة، وتحلق ضرراً بأصحاب العلاقة المشمولة عقاراتهم بهذه المراسيم، وعلى هذا الأساس تكون قابلة للطعن لدى مجلس شورى الدولة بسبب تجاوز حدّ السلطة. ولكن ذي مصلحة شخصية ومباشرة أن يسلك هذه الطريق ضمن مهلة الطعن القانونية. أي شهرين من تاريخ التبليغ أو النشر.

أما أسباب الطعن، فهي الأسباب المحددة في المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة وهي:

١- عدم الصلاحية.

٢- مخالفة الصيغ الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة.

٣- مخالفة القوانين والأنظمة وقوة القضية المحكمة.

٤- استعمال السلطة لغير الغاية المعدة لها قانوناً.

وفي إطار السبب الرابع اعلاه يعتبر الاجتهاد أن نطاق المنفعة العامة لم يعد محصوراً بأحوال معينة، وإن استفادة الأفراد من التخطيط، وهذا حاصل دائماً، لا ينزع عنه صفته العامة إذ من الجائز توافق المنفعة العامة مع المنفعة الخاصة.

يطبق القضاء الإداري عند البحث في مدى توفر المنفعة العامة نظرية الميزانية التي تقوم على الموازنة بين المساس بالملكية الفردية والأكلاف المالية وعند الاقتضاء المساوى الاجتماعية من جهة، وبين المصلحة التي يحققها المشروع، فإذا رجحت الكفة الأولى اعتبر القاضي أن اعلان المنفعة العامة هو غير قانوني.

أما النتيجة المترتبة على الطعن بمرسوم اعلان المنفعة العامة بسبب تجاوز حد السلطة، فتكون إما إبطال المرسوم كلياً أو جزئياً، وإما ردّ المراجعة، فالإبطال يعيد الحالة إلى ما كانت عليه سابقاً قبل صدور مرسوم اعلان المنفعة العامة، أي أنه يجعل المنفعة العامة غير موجودة أصلاً. وهذا يعني أنه إذا كانت الإدارة، أثناء رؤية الدعوى، قد قامت بإحالة المرسوم إلى لجنة الاستملاك لتحديد التعويض، أو كانت الإدارة قد أودعت هذا التعويض ونقلت الملكية على اسمها، فبعد اعلان بطلان المرسوم، تصبح كل هذه المعاملات باطلة وكأنها لم تكن.

II. مرحلة تحديد التعويض

١- المرجع الصالح لتقدير التعويض:

المرجع الصالح هو لجان الاستملاك البدائية والاستئنافية.

تعيّن هذه اللجان بموجب مراسيم لكل محافظة (لجنة أو أكثر) وتتألف من قاضي رئيساً وعضوين أحدهما مهندس موظف، والآخر خبير في التخمين (أو مهندس خبير في الشؤون العقارية بالنسبة للجان الاستئنافية).
لجان الاستملاك هيئات إدارية ذات قضائية، تتمتع بقراراتها بقوة القضية المحكوم بها. وهي تطبق الأصول المحددة في قانون الاستملاك وأصول محاكمات المدنية. (تجري الكشف على العقار وتطبق مبدأ وجاهية المحاكمة وتدعو الأطراف إلى جلسة علنية ويحظر عليها الاستعانة بخبير في المسائل العادية المقتصرة على تخمين الأرض وما عليها. يجب أن تكون قراراتها معللة. لا يشترط أن يكون التمثيل بواسطة محام لدى اللجان البدائية. تستأنف قرارات اللجان البدائية في مهلة ٣٠ يوماً. وتطبق الأصول المستعجلة).

عندما تقرر الإدارة المباشرة بتنفيذ الاستملاك، تحيل المرسوم مع كامل الملف إلى لجنة الاستملاك البدائية المختصة.
قرارات لجان الاستملاك الاستئنافية كانت تخضع للطعن أمام مجلس شورى الدولة عن طريق النقض (أو التمييز) بموجب قانون الاستملاك القديم (المرسوم الاشتراعي رقم ٥٤/٤) والنقض يقدم أمام المجلس في مهلة شهرين من تاريخ تبليغ قرار اللجنة الاستئنافية وإذا نقض المجلس هذا القرار تعاد القضية أمام اللجنة نفسها لإجراء التخمين مجدداً وعليها أن تنقيد بما قرره قرار النقض.

وفي ظل العمل بقانون الاستملاك الحالي رقم ٩١/٥٨ أصبحت قرارات لجان الاستملاك الاستئنافية لا تقبل من طرق المراجعة سوى الاعتراض أو اعتراض الغير أو إعادة المحاكمة وذلك أمام اللجنة نفسها ولم تعد قابلة للنقض أمام مجلس شورى الدولة. استمر الوضع كذلك حتى صدور تعديل قانون الاستملاك المذكور في العام ٢٠٠٦. فقد أعاد المشترع إمكانية الطعن بقرارات لجان الاستملاك الاستئنافية أمام مجلس شورى الدولة وذلك بموجب مراجعات تخضع للمهل والأصول والأسباب التي يخضع لها الاستئناف:

- أن يكون قرار اللجنة الاستئنافية قضى بتخفيض قيمة التعويض المحكوم به بدايةً أكثر من ٢٥٪، بالنسبة للمالكين وأصحاب الحقوق.

- أن يكون القرار قد قضى بزيادة قيمة التعويض أكثر من ٥٠٪ بالنسبة للإدارة المستملكة.

٢- قواعد تحديد التعويض:

لكي يكون التعويض عادلاً يجب أن يركز على أمرين اثنين:

- وجوب شموله جميع عناصر الضرر.

- عدم جواز الإثراء من جراء الاستملاك على حساب الإدارة المستملكة.

أ- عناصر تحديد التعويض:

- يجب أن يشمل التعويض جميع عناصر الضرر الناتج مباشرة عن الاستملاك.

- وفقاً للأسعار الرائجة بتاريخ صدور قرار اللجنة البدائية.

- (إذا تم استئناف القرار يتم التخمين بالأسعار الرائجة بتاريخ صدور القرار الاستئنافي، أما إذا كان قد صدر قبل ذلك قرار بوضع اليد على العقار فيتم اعتماد الأسعار الرائجة بتاريخ وضع اليد إذا كان قد صدر بعد أكثر من سنة على صدور القرار البدائي).
- تؤخذ بعين الاعتبار جميع عناصر التقدير والتعويض ومنها: الموقع والمساحة والشكل وموضوع الاستثمار كخسارة الزبائن والربح الفائت وفرق البذل ومدة التعطيل عن العمل فيما يختص بالمحلات والمؤسسات التجارية والصناعية والمهن الحرة.
- عندما يستملك ما تحت سطح أرض عقار ما بالاستقلال عما فوقه، أو عندما ينشأ لمصلحة الإدارة حق على ما فوق سطح أرض العقار، يحدد التعويض بمقدار ما يلحق بالمالك من ضرر نتيجة الحد من انتفاعه بملكه.
- في حال وجود حق انتفاع على العقار المستملك، يحدد تعويض صاحب حق الانتفاع بالنسبة إلى عمره (نسبة من التعويض المحدد عن نزع ملكية العقار) والباقي يعود لمالك رتبة العقار.
- يعيّن التعويض المتوجب للمستفيدين من حقوق الارتفاق على العقار المستملك (حق مرور مثلاً) حسب مقدار الضرر اللاحق بهم مباشرة من جراء إلغاء هذه الحقوق (لأن استملاكها يؤدي إلى إلغائها) ويحسم هذا التعويض من تعويض المالك.
- إذا كان تنفيذ الاستملاك يؤدي إلى نقص في قيمة الجزء غير المستملك من العقار، تقدر اللجنة قيمة النقص وتضيفه إلى التعويض المقرر.
- إذا انقضت مدة ستة أشهر على تاريخ تبليغ القرار الصادر عن اللجنة البدائية، ولم تودع الإدارة التعويض، توجب عليها حكماً الفائدة القانونية من تاريخ انقضاء المدة المذكورة.
- ب- عدم جواز الإثراء على حساب الإدارة:
- تخمين العقار بقطع النظر عن التحسين الذي ينشأ عن مرسوم الاستملاك أو عن تنفيذ المشروع. وبمعزل عن الإنشاءات المشيدة على العقار بعد قيد إشارة المرسوم على صحيفة العقار العينية وبمعزل عن سائر التحسينات التي يكون الغرض منها الحصول على تعويض أعلى.
- فرض ضريبة تحسين على الزيادة في قيمة العقارات الناتجة مباشرة عن تنفيذ مختلف الأشغال العامة (باستثناء مشاريع المجاري والأرصفة).
- تتولى ضريبة التحسين دائرة ضريبة التحسين في مديرية الواردات في وزارة المالية وهي تقوم بوضع بيان بالعقارات التي تقدر أن التحسين سيطالها (يصدق البيان بقرار من مدير الواردات ويبلغ إلى أمانة السجل العقاري لتسجيل قيد على صحيفة كل عقار).
- وتضع تقريراً مفصلاً بالمعلومات التي تحصل عليها حول الأسعار الرائجة والأسعار المحتملة وسائر المعلومات المتعلقة بتحسين العقارات وتحيل هذا التقرير إلى لجنة الاستملاك المختصة التي تحدّد قيمة التحسين. وتصدر الدائرة جداول تكليف بالاستناد إلى قرارات اللجنة. يمكن طلب تصحيح الجداول بسبب الخطأ المادي أمام مدير الواردات وتخضع قراراته للاعتراض أمام لجنة الاستملاك البدائية.
- تعود حصيلة ضريبة التحسين إلى الخزينة أو إلى صندوق المؤسسة العامة أو البلدية التي تم تنفيذ الأشغال لحسابها.
- اقتطاع ربع مساحة العقار مجاناً في الاستملاك الناتج عن التخطيط (قاعدة الربع المجاني).
- مبرر الربع المجاني هو التحسين الذي يصيب العقار تطبق قاعدة الربع المجاني من قبل لجان الاستملاك، وهي تشمل الاستملاكات الناتجة عن التخطيط فقط. وقد استبعد تطبيقها على العقارات المقابلة للأوتوسترادات المقفلة أو الجسور لأن ليس من شأن هذه الأخيرة أن تأتي بأي تحسين على الأقسام المتبقية من العقارات.
- تطبق قاعدة الربع المجاني على الأرض دون المبانى أو المغروسات التي تلزم الإدارة بدفع التعويض عنها.
- عند وجود تخطيطات منتالية، لا يجوز تملك الربع بدون تعويض إلا مرة واحدة مهما تكررت التخطيطات ويتخذ أساساً لحساب الربع مساحة العقار قبل أصابته بأول تخطيط. لا تطبق هذه القاعدة عندما يصيب التخطيط كامل العقار.

١- إيداع التعويض:

على الإدارة (طالبة الاستملاك) فور تبلغها قرار اللجنة البدائية أن تقوم بإيداع كامل قيمة التعويض المقرر وتعلم صاحب التعويض بذلك (وأن تستصدر قراراً بوضع اليد على العقار المستملك).

لا يوقف استئناف القرار البدائي سير معاملات الاستملاك، أي أنه ينبغي أن يتم الإيداع رغم حصول الاستئناف، لكن يعود للإدارة في هذه الحالة أن تحتفظ بـ ١٠٪ من قيمة التعويض المقرر بدايةً إلى أن يصدر القرار الاستئنافي. للإدارة قبل إيداع التعويض المقرر أن ترجع في أي وقت عن مرسوم إعلان المنفعة العامة. وإذا انقضت مدة ستة أشهر على تاريخ تبليغ قرار اللجنة البدائية ولم تودع الإدارة التعويض، توجب عليها حكماً الفائدة القانونية من تاريخ انقضاء المدة المذكورة. أما إذا جاوز التأخير السنتين من تاريخ التبليغ، فلمستحق التعويض أن يطلب من اللجنة مصدرة القرار إعادة التخمين، وعلى اللجنة أن تعيد التخمين بالأسعار الرائجة بتاريخ صدور قرارها الجديد.

٢- وضع اليد:

بعد الإطلاع على شهادة الإيداع تقرر الإدارة وضع اليد على العقار المستملك ويذكر في القرار وجوب إخلائه في مهلة لا تقل عن ١٥ يوماً إذا كان خالياً من البناء، وعن ثلاثين يوماً إذا كان مبنياً، (وللإدارة أن تحتفظ بربع قيمة التعويض لحين تنفيذ قرار وضع اليد) يبلغ قرار وضع اليد إلى ذوي العلاقة وإلى الدوائر العقارية.

٣- نقل الملكية:

فور تبلغ أمين السجل العقاري قرار وضع اليد، ينقل حكماً ملكية العقارات المستملكة حرة من كل حث أو تأمين أو ارتفاق. وبذلك تنتهي معاملات الاستملاك.

طوارئ الاستملاك

I. فضلات الطرق والساحات العامة

إذا نتج عن تنفيذ تخطيط فضلة لطريق أو لساحة عامة غير صالحة للبناء بشكل مستقل، يحق لكل صاحب عقار متاخم شراء ما يقابل ملكه من تلك الفضلة، بطلب يقدم إلى لجنة الاستملاك مرفق بالمستندات المتعلقة بالفضلة. تبت لجنة الاستملاك بالطلب وفقاً للأصول المتبعة في الاستملاك العادي ولقاء ثمن تحدده اللجنة وفقاً للأسعار الرائجة بتاريخ صدور قرارها. (المادة ٤٠ من قانون الاستملاك).

II. استملاك كامل العقار

إذا تناول الاستملاك قسماً من العقار (أو العقارات) التي يشملها، وكان القسم المتبقي غير صالح لاستثماره وفقاً للغاية المعد لها، يحق للمالك أن يطلب الاستملاك الكامل. يقدم الطلب إلى لجنة الاستملاك البدائية خلال مهلة سنة من تاريخ القرار النهائي (الصادر عن اللجنة المذكورة بشأن تحديد تعويض الاستملاك) وذلك تحت طائلة سقوط حقه بذلك. (يشترط إذا كان العقار غير مبني أن لا يكون لمالكه قطعة أرض ملاصقة يمكن ضمها للجزء المتبقي من عقاره المستهلك).

تبت اللجنة بطلب الاستملاك الكامل وتقدر التعويض المتوجب للمالك ولأصحاب الحقوق بالأسعار الرائجة بتاريخ صدور قرار لجنة الاستملاك البدائية العائد للاستملاك الجزئي. نتيجة الاستملاك الكامل تنقل ملكية الأجزاء التي لم تكن أصلاً مصابة بالاستملاك إلى ملك الإدارة الخاص (وليس الملك العام وهذا أمر طبيعي لأن الملك العام هو الذي يخصص لاستعمال العموم أو المرفق العام بينما هذا الجزء الإضافي المستملك لن يخصص لهذه الغاية).

III. العدول عن الاستملاك وطلب الاسترداد

إن الغاية من الاستملاك هي تنفيذ مشروع يحقق المنفعة العامة، وإذا لم ينفذ هذا المشروع يفقد الاستملاك سبب وجوده. وعند ذلك يكون من حق أصحاب العقارات المستملكة المطالبة باسترداد ملكيتهم.

هناك ثلاث أنواع من العدول عن الاستملاك:

١- العدول عن الاستملاك لسقوط مرسوم الاستملاك، ذلك أنه وكما سبقت الإشارة، أن انقضاء مهلة تنفيذ مرسوم الاستملاك تجعل منه ساقطاً لزوال المنفعة العامة ويعتبر كأنه لم يكن.

٢- العدول عن الاستملاك بسبب الرجوع عن مرسوم إعلان المنفعة العامة. ذلك أنه للإدارة قبل إيداع التعويض المقرر أن ترجع في أي وقت عن مرسوم إعلان المنفعة العامة. (وذلك بإلغائه بموجب مرسوم آخر).

٣- العدول عن المشروع الذي جرى من أجل الاستملاك. في هذه الحالة يحصل العدول بعد إنجاز معاملات الاستملاك بما فيها دفع التعويض ونقل الملكية.

والعدول في هذه الحالة يكون صريحاً كما يكون ضمناً.

فإذا قررت الإدارة العدول صراحة عن المشروع الذي جرى الاستملاك لأجله ولم تقرر استعمال في مشروع آخر أعلن من المنافع العامة (غير المشروع الذي جرى الاستملاك لأجله)، يحق للمالك أن يطلب استرداده خلال مهلة سنة من تاريخ إبلاغه العدول.

كما أنه إذا انقضت عشر سنوات من تاريخ وضع اليد ولم تباشر الإدارة تنفيذ المشروع الذي جرى الاستملاك من أجله جزئياً أو كلياً، أو لم تقرر تخصيصه ولم تباشر بتنفيذه ضمن مهلة العشر سنوات المذكورة أعلاه، اعتبر ذلك عدولاً، وحق لصاحب العقار المستملك أن يطلب خطياً استرداده خلال مهلة سنة تبدأ من تاريخ انقضاء مهلة العشر سنوات المذكورة.

تحيل الإدارة طلب الاسترداد إلى لجنة الاستملاك المختصة التي تقوم بتجديد ضمن الاسترداد على أساس قيمة العقار المطلوب استرداده بتاريخ الطلب بالسعر الرائج محسوماً منه ٢٥٪.

IV. الإشغال المؤقت

أعطى قانون الاستملاك (المواد ٤١ و ٤٢ و ٤٣) الإدارة في معرض تنفيذ أعمال ذات صفة عامة (تنفيذ المشروع الذي جرى الاستملاك من أجله أو أية أعمال أخرى ذات صفة عامة) الحق بإشغال أرض بصورة مؤقتة لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، وذلك لقاء تعويض تقدره الإدارة ويعود للمالك الاعتراض عليه أمام لجنة الاستملاك المختصة. يجب أن تستحصل الإدارة على ترخيص مسبق بالإشغال المؤقت من وزير الأشغال العامة والنقل أو وزير الداخلية والبلديات أو المحافظ بالنسبة للبلديات. يختلف الإشغال عن الاستملاك لجهة كونه لا يؤدي إلى نزع الملكية ولكونه محدد المدّة.

الفصل الثاني

المصادرة

أ. تعريفها

المصادرة إجراء إكراهي تتخذه الإدارة من جانب واحد لغاية المصلحة العامة وفي أحوال معينة يحددها القانون ويكون له الطابع المؤقت وصفة القرار الإداري النافذ.

ب. المصادرة والاستملاك

يشارك كل من المصادرة والاستملاك في كون كل منهما يمس الملكية الفردية ويشكل استثناء من مبدأ عدم جواز المس بها الذي كرسه المادة ١٥ من الدستور.

إلا أن المصادرة تختلف عن الاستملاك من حيث موضوعها كما من حيث نتائجها القانونية. فالاستملاك يكون موضوعه ملكية عقارية أو حقوقاً عينية عقارية (أي الأموال غير المنقولة) ولا يجوز أن يتناول غير ذلك.

أما المصادرة فيمكن أن تتناول الأموال المنقولة أو غير المنقولة أو حتى الأشخاص.

هذا من حيث الموضوع، أما من حيث النتائج القانونية فإن الاستملاك يؤدي دوماً إلى نزع الملكية العقارية الفردية (وإلى إلغاء الحقوق العينية العقارية كما سبقت الإشارة) إلا أن المصادرة تؤدي إلى استعمال الأموال غير المنقولة واستثمارها بينما تؤدي إلى تملك الأموال المنقولة لا سيما إذا كانت مواداً قابلة للاستملاك (المحروقات والمواد الغذائية مثلاً).

ج. أنواع المصادرة

المصادرة نوعان: - مصادرة لمصلحة الجيش.

- مصادر لمصالح أخرى.

أ- المصادرة لمصلحة الجيش:

تتم المصادرة لمصلحة الجيش بقرار معلل من وزير الدفاع الوطني بناءً على اقتراح قائد الجيش يذكر فيه المال المصادر وأوصافه ومالكة وأصحاب الحقوق فيه. ويشترط قانون المصادرة الحالي (رقم ٢٠٠٣/٥٥٠) لكي تجوز المصادرة أن تتوفر حالة الحرب المعلنة أو إعلان المنطقة العسكرية أو حالة الطوارئ.

(في السابق كان قانون المصادرة الصادر سنة ١٩٤٨ يسمح لوزير الدفاع بالمصادرة لتأمين البيوت اللازمة لسكن أفراد الجيش ولم يكن ذلك مقيداً بأي ظرف أو حالة).

ب- الأشياء القابلة للمصادرة:

الأموال المنقولة التي تستهلك كلياً بالاستعمال أو الأموال التي لا تستهلك كلياً بالاستعمال أو العقارات.

ج- المستفيد من المصادرة:

يمكن أن تكون الجهة المستفيدة من المصادرة لمصلحة الجيش، دائرة من دوائر وزارة الدفاع الوطني أو الجيش، أو أحد أفراد الجيش.

د- تحديد التعويض:

تكون المصادرة لقاء تعويض عادل ومسبق وهو ينبغي أن يشمل:

- قيمة الأشياء المصادرة، إذا كان المصادرة تؤدي إلى التملك.

- البذل المتوجب لقاء الاستعمال وحرمان صاحب المال من حقه في الانتفاع منه. وإذا تعيَّب المال المصادر أو أفسد خلال فترة المصادرة بغير فعل المالك، حق لهذا الأخير عند استلامه المطالبة بنفقات الإصلاح أو قيمة الخسارة التي حُلَّت به.

يتم تحديد التعويض من قبل لجان ابتدائية تستأنف قراراتها أمام لجان استئنافية (فقد نص قانون المصادرة رقم ٢٠٠٣/٥٥٠ في المادة ٣ منه على أنه يعين وزير العدل في كل محافظة لجنة تخمين ابتدائية برئاسة قاضٍ من الدرجة السابعة على الأقل وعضوية خبير مهندس وخبير تخمين محلفين يُختاران من جدول الخبراء، مهمتها تخمين قيمة الأموال المنقولة التي تستهلك كلياً بالاستعمال أو تخمين قيمة البذل المتوجب لأصحاب الحقوق إذا كان المال المصادر عقاراً أو مالا لا يستهلك كلياً بالاستعمال. وكذلك يعين لجنة تخمين استئنافية برئاسة قاضٍ من الدرجة الحادية عشرة وما فوق وعضوية خبير مهندس وخبير تخمين محلفين يُختاران من جدول الخبراء، مهمتها البت في استئناف القرارات الصادرة عن لجان التخمين الابتدائية).

تخضع قرارات اللجان الابتدائية لطرق الطعن وللمهل والأصول المنصوص عليها في قانون الاستملاك.

على وزارة الدفاع الوطني إحالة قرار المصادرة مع المستندات إلى اللجنة الابتدائية المختصة في مهلة ١٥ يوماً من تاريخ صدوره، التي تبادر إلى إبلاغه من أصحاب العلاقة لإبداء ملاحظاتهم، ومن ثم تصدر قرارها في مهلة أقصاها ثلاثة أشهر بتحديد البذل العائد لأصحاب الحقوق عن المصادرة.

استمرار المصادرة

حفاظاً على حقوق المواطنين وانطلاقاً من طبيعة المصادرة المؤقتة والاستثنائية، لحظ المشتري حالة استمرار المصادرة لمدة زمنية تتجاوز الخمس السنوات ونظمها بطريقة تحفظ فيها مصالح الأفراد والمنفعة العامة على حد السواء.

فقد جاء في القانون الحالي (رقم ٢٠٠٣/٥٥٠)، انه إذا ما استمرت المصادرة أكثر من خمس سنوات يحق لمالك المال المصادر أن يطلب من وزير الدفاع الوطني إما تملكه لمصلحة الوزارة وإما الرجوع عن قرار المصادرة وعلى الوزير بعد استطلاع رأي قائد الجيش إما أن يرجع عن قرار مصادرة المال أو أن يقرر تملكه وذلك في مهلة ستة أشهر من تاريخ تسجيل الطلب لدى وزارة الدفاع الوطني.

وإذا تقرر تملك المال غير المنقول المصادر، على وزير الدفاع الوطني أن يقترح إصدار مرسوم الاستملاك للمنفعة العامة ضمن مهلة الستة أشهر المنصوص عليها في الفقرة السابقة. على أن يعتبر عدم صدور قرار عن وزير الدفاع الوطني خلال مهلة الستة أشهر المذكورة في الفقرة الثانية من هذه المادة، كما يعتبر عدم صدور مرسوم استملاك العقار موضوع المصادرة خلال المدة المذكورة، رجوعاً ضمناً نهائياً عن قرار المصادرة ويعاد المال فوراً إلى مالكه وتسقط وترقن حكماً إشارة هذه المصادرة المدونة على صحيفة المال غير المنقول المصادر.

ب- المصادرة لمصالح أخرى:

قبل القانون الأخير رقم ٢٠٠٣/٥٥٠ صدرت عدة قوانين تجيز المصادرة لمصلحة الشعب أو الدوائر الحكومية المدنية، وتضع أصولاً خاصة لها.

وقد استبدل القانون الجديد جميع تلك الأحكام بأخرى في نصوص واحدة جامعة جاءت شاملة لسائر أنواع المصادرة غير تلك المتعلقة بالمصادرة لصالح الجيش.

يعود حق المصادرة لمجلس الوزراء بقرار يصدر عنه بناءً على اقتراح الوزراء المختصين. ويلاحظ أن المشتري وكما فعل بالنسبة إلى المصادرة لصالح الجيش، اشترط توفر حالة الحرب المعلنة أو إعلان منطقة عسكرية أو حالة الطوارئ من أجل تمكين مجلس الوزراء من إصدار قراره بالمصادرة بصورة مؤقتة.

والمصادرة يمكن أن تشمل كل من الأموال التالية:

أولاً:

- المحروقات على اختلاف أنواعها.
- اليد العاملة اللازمة لإنتاج وتعبئة ونقل واستعمال المحروقات المذكورة في الفقرة السابقة.
- جميع وسائل النقل اللازمة لتأمين نقل المحروقات.

ثانياً:

- الأفران وجميع تجهيزاتها الآلية واليدوية.
- اليد العاملة اللازمة لتأمين صناعة الخبز.
- جميع المواد والأدوية اللازمة لتشغيل الأفران المصادرة.
- المستشفيات والمستوصفات والمراكز الطبية والأدوية والآلات الطبية والأطباء والجهاز الطبي المستعد.

ثالثاً:

- مصانع ومعامل ومشاعل ومحطات توليد الكهرباء وجميع وسائل النقل لدى مؤسسة كهرباء لبنان.
- مستخدمي وعمال مؤسسة كهرباء لبنان والمؤسسات المعنية بالكهرباء.
- جميع المواد والأدوات اللازمة لتوليد وتوزيع الطاقة الكهربائية وجباية الرسوم لدى المؤسسات المعنية بالكهرباء.
- مؤسسات ومصالح المياه والاتصالات وعمالها ومستخدموها.

رابعاً:

- جميع المواد الغذائية والمنتجات الزراعية ووسائل النقل.
- ويحدد البديل المتوجب عن المصادرة المنصوص عليها أعلاه من قبل لجان التخمين عينها المعنية للمصادرة لصالح الجيش وتتبع أمامها الأصول المذكورة في قانون الاستملاك. وتخضع قرارات اللجان الابتدائية لطرق الطعن وللمهل والأصول المنصوص عليها في قانون الاستملاك المذكور.

IV. الرقابة القضائية على المصادرة

قرارات المصادرة (بنوعيتها) هي قرارات إدارية نافذة وضارة وقابلة للطعن أمام مجلس شوري الدولة.

الفصل الثالث الأشغال العامة

ا. تعريف الشغل العام

الشغل العام هو شغل ذو منفعة عامة ينفذ على عقار لحساب شخص من أشخاص القانون الإداري أو بواسطته أو تحت إدارته.

- الشغل:

هو كل عمل مادي يؤدي إلى إحداث منشأ عام أو كل عمل من أعمال ترميمه أو صيانته، وتعتبر شغلاً عاماً أعمال الصيانة والامتناع عن ها أو التقصير في إجراءاتها.
(إنشاء جسر، سكة حديد، إنشاء طريق عام، ترميم وإصلاح منشأ عام...)

- العقار:

يجب أن يكون موضوع الشغل عقاراً (أرض أو بناء) وذلك بغض النظر عن أهمية الشغل أو حجمه.
فلا تعتبر أشغالاً عامة أعمال بناء حاملة طائرات (لأنها مال غير منقول وليست عقاراً) في حين أن تشذيب (تشحيل) الأشجار في حديقة عامة يعتبر شغلاً عاماً.
وفي حين تعتبر الأشغال الرامية إلى حماية الأملاك العامة وصيانتها أشغالاً عامة، يمكن اعتبار الأشغال الجارية على عقار خاص أشغالاً عامة إذا حصلت تنفيذاً للمصلحة العامة.

- المنفعة العامة:

يجب أن يكون هدف الشغل المنفعة العامة لكي يعتبر شغلاً عاماً، كأن تنفذ الأشغال في إطار تحقيق مرفق عام.
(تعتبر الأشغال التي ينفذها صاحب الامتياز لصالح الامتياز الذي يتولاه، أشغالاً عامة لأنه يتولى مرفقاً عاماً).

والأشغال التي تنفذ بغرض تحقيق أهداف مالية أو لغير المنفعة العامة لا تعتبر أشغالاً عامة (التجهيزات التي تجربها الإدارة في عقار تملكه لأجل تأجيرها، أشغال قطع أشجار الغابات العائدة لأحد أشخاص القانون العام بهدف بيعها...).

- التنفيذ من قبل الإدارة أو لحسابها:

ليس هذا الشرط شرطاً جامداً إنما يمكن أن يتم التنفيذ أحياناً لحساب شخص خاص شرط أن يكون في تنفيذ الأشغال تحقيق لإحدى مهام المرفق العام (أعمال التحريج التي تجربها الدولة في أملاك تخص الأفراد وعلى نفقة المالكين، تعتبر أشغالاً عامة لأن تنفيذها يمثل تنفيذاً لمرفق عام التحريج).

ii. تعريف المنشأ العام

المنشأ العام هو بناء معدّ لتلبية حاجات عامة أو مخصص للمنفعة العامة.

المنشأ العام هو النتيجة التي تنتهي إليها الأشغال العامة (إذا كانت الغاية من الأشغال تشييد جسر، فإن الأشغال الجارية تكون أشغالاً عامة، وعند انتهائها يصبح الجسر منشأ عاماً).

إنما يمكن أن يكون هنالك منشأ عام غير ناتج عن أشغال عامة، وذلك عندما تملك الإدارة بناء وتخصصه لأغراض المنفعة العامة فإنه يعتبر منشأ عاماً.

مبدأ عدم المساس بالمنشأ العام: لا يُهدم المنشأ العام المقام على وجه مخالف، L'ouvrage public mal planté ne se détruit pas وهذا المبدأ يعني أن القاضي (العدلي أو الإداري) لا يستطيع أن يحكم بهدم المنشأ العام أو الأجزاء

التي تم بناؤها منه، وذلك حتى لو أقيمت على ملك خاص وكان ذلك يؤلف عملاً من أعمال التعدي، وجل ما يستطيع القاضي هو الحكم بوقف الأشغال وعدم متابعتها، وليس بإزالة المبنى. أما المبرر لهذا المبدأ فهو أن الغاية من إقامة المنشأ العام هي تأمين المصلحة العامة.

III. طرق تنفيذ الأشغال العامة

يمكن للإدارات العامة أن تنفذ الأشغال مباشرة بما لديها من إمكانيات مادية ومن موظفين، وأن تستعين بأشخاص آخرين للتنفيذ، كما يمكنها أن تنفذ الأشغال بواسطة متعهدين أو ملتزمين. وفي جميع الحالات يجري التنفيذ وفقاً لأحكام قانون المحاسبة العمومية (أو لأحكام النظام المالي بالنسبة للمؤسسات العامة غير الخاضعة للقانون المذكور).

IV. قضايا الأشغال العامة

تتناول القضايا المتعلقة بالأشغال العامة المنازعات ذات الطبيعة التعاقدية الناشئة عن العقود الجارية لتنفيذ الأشغال، كما تتناول المنازعات ذات الطبيعة شبه التعاقدية التي تستند إلى مبدأ عدم جواز الإثراء بدون سبب مشروع (حيث يتم تنفيذ أشغال عامة لصالح الإدارة وقد استفادت منها هذه الأخيرة وفي أغلب الأحيان يكون هناك عقد غير مستكمل وفق الأصول فيتم تنظيم عقود مصالحة).

أما القضايا ذات الأهمية في مجال الأشغال العامة فهي تلك المتعلقة بمسؤولية السلطة العامة.

١- القضاء المختص للنظر في قضايا الأشغال العامة:

المبدأ هو أن النزاعات التعاقدية وغير التعاقدية في موضوع الأشغال العامة يدخل في اختصاص القضاء الإداري وقد تكرر هذا المبدأ في النص (المادة ٦١ من نظام مجلس شوري الدولة). وذلك حتى ولو كان المرفق العام ذا طابع تجاري أو صناعي.

وإن صلاحية القضاء الإداري تقتصر على التعويض عن الأضرار الناشئة عن تنفيذ الأشغال العامة أو عن وجود المنشأ العام، ولا تشمل الأضرار الناشئة عن الاستملاك بحد ذاته، الأمر الذي يدخل في نطاق صلاحية لجان الاستملاك.

وإن معيار التفريق بين الضرر الناتج عن الاستملاك والضرر الناتج عن تنفيذ أشغال عامة، يكمن في معرفة المصدر المباشر للضرر المشكو منه. فإذا أدى تنفيذ التخطيط مثلاً إلى انخفاض مستوى الطريق الجديدة بالنسبة إلى عقار صاحب العلاقة، فإن الضرر يكون ناشئاً عن أشغال عامة وليس عن الاستملاك أو نزاع الملكية، وتكون المراجعة بشأن التعويض عنه من اختصاص مجلس شوري الدولة.

وفيما يتعلق بطلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات، المبدأ هو أنها من اختصاص القضاء العدلي، إلا أن الضرر الذي تسببه هذه المركبات يعتبر ضرراً ناتجاً عن أشغال عامة وبالتالي يكون القضاء الإداري مختصاً، إذا كانت المركبة تعمل أو تتحرك في إطار ورشة أشغال عامة.

أي أن تعيين المرجع الصالح للنظر في التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات، ليس مرتبطاً بالمركبة بحد ذاتها وإنما بالدور وبطبيعة العمل الذي تقوم به أو تحققه عند حصول الحادث.

٢- نظام المسؤولية بسبب الأشغال العامة:

أ الأضرار اللاحقة بمجاوري الأشغال العامة:

إن المضايقات والإزعاجات البسيطة التي يتعرض لها أهل الجوار لا تفسح المجال للتعويض. فالإدارة تتحمل التعويض عن الضرر الذي تلحقه بمجاوري الطرق العامة عند إصلاحها مثلاً، إذا كان جسيماً وغير مألوف وخارجاً عن نطاق المضايقات العادية.

ولا يشترط أن يكون الضرر ناجماً عن خطأ من جانب الإدارة أو المتعهد.

ب) الأضرار اللاحقة بالأشخاص الثالثين:

يقصد بالشخص الثالث بالنسبة إلى الأشغال العامة أو المنشأ العام، الشخص الذي لا يشترك في تنفيذ العمل أو في تسيير المنشأ، ولا يستعمل هذا المنشأ ولا يستفيد منه.
إن نظام المسؤولية بالنسبة لهذه الفئة هو أيضاً على أساس المسؤولية بدون خطأ (أو على أساس المخاطر).

ج) الأضرار اللاحقة بالمنفعين:

يقصد بالمنفع من الشغل العام أو المنشأ العام، الشخص الذي يستعمله ويستفيد منه بصورة مباشرة وفقاً للغاية المعد لها.
يطبق بالنسبة للمنفعين نظام المسؤولية على أساس الخطأ المفترض. ولا يتوجب على المتضرر إثبات خطأ الإدارة إنما على الإدارة أن تثبت أنها لم ترتكب خطأ، أي أن تثبت أنها قامت بالاعتناء بالمنشأ العام اعتناءً طبيعياً عادياً وأنها قامت بأعمال الصيانة العادية. وهذه الأعمال هي التي لا بد للإدارة من القيام بها لكي تؤمن للجمهور استعمالاً واستخداماً للمنشأ العام بشكل يتوافق مع الغاية التي أنشئ من أجلها والتدابير الكافية لدرء الخطر ولفت أنظار الجمهور وتنبهه إليه.

الفصل الرابع

التنظيم المدني

المجلس الأعلى للتنظيم المدني هو الجهاز المختص في شؤون التنظيم المدني والقروي ويتولى، بصورة خاصة، إبداء رأيه في المواضيع التالية:

- تصاميم وأنظمة المدن والقرى وتصاميم تصنيف المناطق.
- مشاريع المراسيم الرامية إلى إنشاء الشركات العقارية وإجراء الضم والفرز.

الأدوات القانونية التي يتم بموجبها تنظيم المدن والقرى

١- تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى:

توضع التصاميم وأنظمة المدن والقرى ضمن الخطة الشاملة لترتيب الأراضي (Aménagement du territoire).

التصميم هو المستند المخطط، أما النظام فهو النص.

إن تصاميم وأنظمة المدن والقرى يمكن أن تنقسم إلى تصاميم وأنظمة توجيهية وتصاميم وأنظمة تفصيلية.

يرسم التصميم والنظام التوجيهي النطاق العام للترتيب ويحدد القواعد والاتجاهات الأساسية لتنظيم المنطقة وعلى الأخص امتداد المناطق السكنية، وهو يأخذ بعين الاعتبار العلاقة بين التجمعات السكنية والمناطق المجاورة ثم التوازن الذي يتوجب المحافظة عليه بين تطور مناطق امتداد العمران من جهة والمحافظة على المواقع الطبيعية والنشاطات الزراعية المناطق الحرجية من جهة ثانية. كما يحدد هذا التصميم وجهة استعمال الأرض بصورة إجمالية في ضوء المصلحة العامة، ومواقع الخدمات العامة والبنية الأساسية والتنظيم العام للنقل داخل المنطقة وبين المنطقة وخارجها، ومواقع النشاطات الإنتاجية وكذلك مناطق امتداد السكن المناسبة والأحياء القديمة التي يتوجب تصحيح محيطها.

إن التصميم والنظام التفصيلي يحدد، ضمن إطار التصميم والنظام التوجيهي في حال وجوده، القواعد والشروط لاستعمال الأرض ضمن المنطقة بما فيه إمكانية منع البناء، ويعين على الأخص:

- ١- حدود المنطقة الأهلة بعد الأخذ بعين الاعتبار القيمة الزراعية للأرض.
- ٢- وجهة الاستعمال الأساسية للأراضي أو النشاطات الإنتاجية في كل منطقة.
- ٣- عوامل الاستثمار المسموحة للبناء.
- ٤- المناطق المبنية التي يجب المحافظة على طابعها الخاص.
- ٥- حدود ووجهة استعمال شبكة الطرق.
- ٦- حدود الإحياء أو الشوارع أو الأبنية الأثرية أو المواقع الطبيعية المطلوب حمايتها أو إبرازها لأسباب جمالية أو تاريخية أو بيئية.
- ٧- الأراضي التي يجب المحافظة عليها للاستثمار الزراعي.
- ٨- حدود وتنظيم الساحات والحدائق العامة والملاعب الرياضية والجنان والفسحات الحرة المختلفة وما يجب الإبقاء عليه من أماكن مشجرة أو تعديله أو إنشاؤه.
- ٩- المناطق، وفي داخل هذه المناطق الأجزاء الواجب إعدادها لنوع معين من الاستعمال أو لشكل خاص من السكن. وكذلك المناطق التي يمنع فيها البناء بصورة مؤقتة أو نهائية.
- ١٠- المواقع التي يجب الاحتفاظ بها للأبنية والمصالح العامة وللإنشاءات التي تقتضيها الحياة الاجتماعية.

١١- المناطق التي يمنع أو يسمح فيها، ضمن شروط معينة، بإنشاء مؤسسات صناعية وتجارية وسواها وتوسيع مؤسسات موجودة.

١٢- المناطق الواجب ترتيبها بطريقة الضم والفرز، أو بواسطة الشركات العقارية أو بطريقة استملاك المناطق أو غيرها.

١٣- الشروط الفنية العائدة لمساحة وقياسات العقارات الموجودة الصالحة للبناء وشروط الإفراز في كل منطقة.

يحدد التصميم والنظام التفصيلي الارتفاقات لصالح السلامة العامة والصحة والسير والتجميل والبيئة، ويمكنهما على الأخص تحديد القواعد المتعلقة بتشديد وتوجيه الأبنية أو مجموعات الأبنية والمسافات بينها واستحداث المنظورات المعمارية والحفاظ عليها، وأحجام الأبنية وارتفاعاتها القصوى والدنيا وعدد طوابقها وتراجعاتها ووجهة استعمالها وتنظيم محيطها. يمكن أن يتضمن التصميم والنظام التفصيلي جزءاً من البنود المذكورة أعلاه.

- إجراءات صدور التصاميم والأنظمة:

تعد المديرية العامة للتنظيم المدني تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى.

تعرض التصاميم وأنظمة المدن والقرى، على المجالس البلدية المختصة لإبداء رأيها فيها وعلى هذه المجالس أن تبدي رأيها فيها خلال مهلة شهر.

تصدر وتصبح نافذة التصاميم وأنظمة المدن والقرى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الأشغال العامة دون عرضها على رأي مجلس شورى الدولة.

يكون للتصاميم المصدقة مفعول التخطيط وإعلان المنفعة العامة.

إن الارتفاقات التي تفرض عملاً بهذا المرسوم الاشتراعي لحماية الصحة والسلامة العامة والمحافظة على جمال الطبيعة أو البيئة أو التي تتعلق بوجهة استعمال الأرض وعلو الأبنية وأشكالها وألوانها وعدد طوابقها والتراجع عن حدود العقار ومعدل الاستثمار السطحي وعامل الاستثمار العام والمنع المؤقت من البناء لمدة لا تتجاوز السنتين وغيرها من الارتفاقات باستثناء تلك التي تخضع لقوانين خاصة، لا تعطي الحق في أي تعوي.

إن الارتفاقات المنشأة بموجب تصاميم وأنظمة المدن والقرى وبموجب تصاميم تصنيف المناطق لا تنشئ حقاً في التعويض إلا عندما يكون لارتفاع منع البناء (*non aedificandi*) طابع نهائي من شأنه أن يجعل قطعة الأرض غير قابلة للبناء.

وفي هذه الحال، يتوجب تعويض يساوي نصف الفرق بين قيمة قطعة الأرض قبل إنشاء الارتفاق وبين قيمتها بعد إنشاء الارتفاق بتاريخ صدور المرسوم.

يجب المطالبة بالتعويض، تحت طائلة سقوط هذا الحق، في خلال خمس سنوات من تاريخ إبلاغ المرسوم الذي صدق التصميم أو التصنيف إلى صاحب العلاقة ويحدد هذا التعويض وفقاً لأحكام قانون الاستملاك.

- تنفيذ التصاميم وأنظمة المدن والقرى:

يحق للإدارات أن تستملك المساحات المبنية في التصميم والمعدة للمصالح العامة كالشوارع والطرق والساحات والحدائق والبنية العامة إلخ...

كما يحق لها استملاك كامل المساحات موضوع التصميم أو تلك العائدة لمنطقة منه، والأملك المكتسبة على هذه الصورة يمكن بيعها بالمزاد العلني إذا اقتضى الأمر بعد تنفيذ أشغال الترتيب.

- إمكانية التعويض عينا:

يمكن للإدارة المستملكة أو لمن يخوله القانون حق طلب الاستملاك أن تسدد حقوق المالك بتملكه عقاراً أو اسهماً في عقار مبني أو غير مبني.

¹ *Non aedificandi* (ne pouvant recevoir un édifice) est une locution latine indiquant qu'une zone ou une voie (rue, avenue...) n'est pas constructible du fait de contraintes qui peuvent être structurelles, architecturales, militaires...

تحدد لجنة الاستملاك في المنطقة قيمة العقار أو الأسهم في العقار أو المأجور الذي ستسده الإدارة لأصحاب الحقوق وفقاً للإجراءات المعمول بها في تحديد الاستملاك على أن يقبل صاحب الحق، مالكاً كان أو مستأجراً أو مستثمراً بهذا التدبير.

٢- الوضع تحت الدرس:

توضع تحت الدرس المناطق التي يراد وضع التصاميم والأنظمة التوجيهية والتفصيلية لها بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الأشغال العامة بعد استطلاع رأي البلدية المعنية والمجلس الأعلى للتنظيم المدني. ويحدد هذا المرسوم المنطقة المعنية. لا يمكن اعتباراً من تاريخ نشر مرسوم الوضع تحت الدرس وطيلة مدة سنة قابلة للتجديد مرة واحدة بالصيغة ذاتها لمدة سنة أخرى، أن تمنح في المنطقة المعنية رخصة بناء ولا إجازة إفراز أو ضم وفرز، كما أنه يمنع قطع الأحراج والغابات وتغيير الأوضاع الطبيعية في المنطقة.

يمكن بصورة استثنائية منح الرخص والإجازات من السلطات المختصة بعد موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني، كما يمكن الترخيص بأشغال الصيانة والترميم بعد موافقة المدير العام للتنظيم المدني.

٣- الشركات العقارية

يمكن إنشاء شركات عقارية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لأجل ترتيب إجمالي لكل أو لجزء من منطقة وضع أو سيوضع لها تصميم ونظام تنظيم مدني.

تضم هذه الشركات الملاكين كما تضم، سائر أصحاب الحقوق التي تدخل في تقدير قيمة العقار بمن فيهم المستأجرين والمستثمرين وكذلك الإدارة ذات العلاقة.

يجري عند تأليف الشركة تخمين الأملاك العقارية وسائر الحقوق، ويقدم المالكون وسائر أصحاب الحقوق الذين تضمهم الشركة جميع حقوقهم إلى الشركة ويحصلون على أسهم مقابل هذه المقدمات.

تستملك الإدارة مجاناً لإنشاء أو توسيع الشوارع والحدائق والساحات العامة وسائر التجهيزات والإنشاءات العامة مساحة تعادل ٢٥٪ من كامل مساحة العقارات المقدمة إلى الشركة والكائنة في المنطقة موضوع الشركة العقارية.

ترتب الشركة المنطقة وفقاً لأحكام التصميم والنظام العائدين لها ويمكنها أن تباع الأراضي المرتبة كما يمكنها إنشاء أبنية عليها وبيعها أو تأجيرها أو استثمارها. وتوزع صافي الأموال الناتجة عن أعمالها على المساهمين.

